

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Kajian Pustaka**

##### **1. Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat**

Banyak pendekatan pembangunan yang telah diterapkan, yakni dari pertumbuhan, pemenuhan kebutuhan dasar hingga yang paling mutakhir yakni pemberdayaan masyarakat dengan menempatkan masyarakat sebagai sentral (objek sekaligus subjek) pembangunan. Pengalaman menunjukkan bahwa pendekatan pembangunan yang dilaksanakan selama ini lebih menekankan pada pembangunan fisik, bukan pada pembangunan karakter masyarakat. Dengan demikian pendekatan pembangunan yang relevan adalah masyarakat mampu melaksanakan pembangunan secara mandiri, terdesentralisasi dan tepat sasaran.

Konsep pembangunan yang berpusat manusia memandang inisiatif kreatif masyarakat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan pembangunan. Visi ini menjadikan pembangunan dianggap sebagai gerakan rakyat daripada hanya sekedar sebagai proyek pemerintah.

Visi pembangunan yang mengutamakan manusia sangat relevan karena adanya pergeseran peranan pemerintah dalam konteks pembangunan, yang pada hakekatnya dilaksanakan oleh masyarakat. Sejak perencanaan hingga

implementasi dan pemanfaatannya, peranan masyarakat yang menonjol. Peran itu lebih efektif apabila masyarakat juga berperan dalam penggunaan alokasi anggaran. Selanjutnya Korten (1988:242-245) mengemukakan bahwa pembangunan itu sendiri haruslah merupakan suatu proses belajar, yaitu maksudnya peningkatan kemampuan masyarakat, baik secara individual maupun kolektif yang tidak hanya menyesuaikan diri pada perubahan, melainkan juga untuk mengarahkan perubahan itu sehingga sesuai dengan tujuannya sendiri.

Untuk dapat menerapkan pendekatan proses belajar itu, Korten (1988:247) mengemukakan dua cara, yaitu: “Pertama, dengan membangun sebuah program dan organisasi yang sama sekali baru dari bawah. Kedua, dengan ‘mencangkok’ proses tersebut pada organisasi yang ada, sehingga mempunyai kemampuan baru untuk bekerja di pedesaan”. Tantangan ke depan pembangunan sebagai proses belajar adalah pemaduan antara pelaksanaan kerja, pendidikan dan kelembagaan ke dalam sebuah proses belajar yang koheren. Pengalaman selama ini telah memberi dasar bagi perumusan kerangka kerja dan metode penyusunan pembangunan yang lebih sesuai dengan proses belajar di antara masyarakat desa dan *outsider stakeholder*, sebab tingkat pengetahuan *outsider stakeholder* dan kemampuan kelembagaan sangat terbatas untuk memahami tentang apa sebenarnya yang dibutuhkan masyarakat.

Muara seluruh proses pembangunan adalah desa, sehingga desain pembangunan harus mengakomodir seluruh aspek yang berkembang dinamis dan berorientasi membangun desa beserta masyarakatnya. Pembangunan desa memegang peranan penting yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan pada hakikatnya bersinergi terhadap pembangunan daerah dan nasional. Dengan kata lain, sesungguhnya makna pembangunan negara dan bangsa adalah pembangunan desa sebagai wajah yang nyata, bersifat lokalitas dan patut dikedepankan.

a. Program dan Proyek Pembangunan

Output dari pembangunan adalah menghasilkan program-program dan proyek- proyek pembangunan. Gettinger (dalam Bryant dan White, 1987:135) mengatakan sebagai berikut : Bahwa proyek-proyek merupakan sisi tajam pembangunan. Dengan demikian benar bahwa proyek harus erat kaitannya dengan program-program (nasional atau daerah). Program merupakan kumpulan proyek-proyek. Suatu hal yang keliru jika memandang atau merencanakan suatu proyek yang terpisah sama sekali dari program yang mencakup proyek itu sebagai bagiannya. Bryant dan White (1987:137) menggaris bawahi pentingnya perspektif ini dengan menyatakan bahwa lebih tepatlah jika proyek dipandang sebagai ungkapan lokal dari program nasional secara luas dan bukan sebagai kegiatan tersendiri yang lepas. Proyek dapat dirancang antara lain untuk menyajikan informasi yang

menentukan bagi perencanaan program, kemudian dapat untuk menyusun proyek-proyek lain dan dapat dilaksanakan sebagai kegiatan-kegiatan berantai. Bryant dan White (1987:142) mengatakan ada empat aspek dalam konseptualisasi proyek dan program sebagai bagian dari proses pembangunan yang berinteraksi, yaitu sebagai berikut :

- 1) Proyek-proyek harus diseleksi dalam hubungan dengan kebutuhan-kebutuhan programnya, proyek harus dirancang untuk mendorong agar program dapat memanfaatkan pelajaran yang ada dan proyek-proyek itu harus dievaluasi antara lain dalam kaitan dengan keefektifannya memacu kemampuan organisasi dalam menanggapi prakarsa-prakarsa lokal.
- 2) Baik organisasi proyek maupun organisasi program haruslah merupakan *learning organization* yang terbuka terhadap umpan balik dari lingkungan, memproses informasi itu dan terus menerus memperbaharui pendekatan-pendekatan yang ditempuhnya. Merancang suatu proyek agar cocok dengan konteks lingkungannya memerlukan adanya perkiraan sumber-sumber daya, kemungkinan-kemungkinan dan kendala-kendala ekonomi, sosial, budaya & politik.
- 3) Aspek ketiga menyangkut struktur insentif bagi perilaku dalam suatu proyek. Apakah perilaku-perilaku yang dirancang oleh insentif-

insentif itu selaras dengan tujuan proyek, Akankah insentif-insentif itu memotivasi para pemimpin dan staf proyek melakukan hal yang paling kondusif bagi pencapaian tujuan-tujuan proyek, Apakah organisasi proyeknya disusun demi mendapatkan serta memproses informasi untuk memaksimalkan pelajaran dari kesalahan maupun keberhasilan.

- 4) Penting untuk memikirkan dan mengevaluasi efisiensi serta keadilan yang ada dalam proyek itu sendiri, tingkat imbalan investasi dan dampak serta distribusi manfaat-manfaat proyek seperti tercantum dalam usulan seperti disampaikan sebelumnya, administrasi pembangunan harus bertanya setelah jangka waktu tertentu, siapa mendapat apa. Evaluasi setelah proyek selesai dilaksanakan akan mengisyaratkan “siapa mendapat seberapa bagian” dari manfaat proyek yang mengalir itu ; rancangan yang baik mengenai proyek itu meletakkan dasar bagi evaluasi efektif pada waktu kemudian.

#### b. Pembangunan Desa

Wujud pembangunan desa adalah adanya berbagai program dan proyek pembangunan yang bertujuan menciptakan kemajuan desa. Program dan proyek itu tidak hanya untuk mencapai kemajuan fisik saja, tetapi juga meningkatkan kemampuan masyarakat. Dengan demikian, makna pembangunan tidak semata-mata mengadakan sesuatu yang baru dalam arti

fisik, akan tetapi lebih luas. Sasaran pembangunan desa meliputi perbaikan dan peningkatan taraf hidup masyarakat desa, penguatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa serta penumbuhan kemampuan untuk berkembang secara mandiri yang mengandung makna kemampuan masyarakat (*empowerment*) untuk dapat mengidentifikasi berbagai kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi serta dapat menyusun perencanaan untuk memenuhi kebutuhan dan memecahkan masalah, sehingga dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Makna pembangunan desa adalah partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Partisipasi itu diartikan tidak saja sebagai keikutsertaan dalam pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pihak luar desa (*outsider stakeholder*) atau keterlibatan dalam upaya menyukseskan program pembangunan yang masuk ke desanya, akan tetapi lebih dari sekedar itu. Dalam partisipasi yang terpenting adalah bagaimana pembangunan desa itu berjalan atas inisiatif dan prakarsa dari warga setempat (lokal) sehingga dalam pelaksanaannya dapat menggunakan kekuatan sumber daya dan pengetahuan yang mereka miliki. Sejalan dengan itu, segala potensi lokal betapapun kecilnya tidak dapat diabaikan, karena ia akan menjadi sumber dari sebuah pembangunan.

Midgley (1995:78-79) mengemukakan ada beberapa aspek dalam pembangunan desa, diantaranya mementingkan proses dan adanya

intervensi. Dua hal tersebut perlu disoroti karena terkait dengan konsep pemberdayaan. Suatu program pembangunan yang hanya mementingkan hasilnya untuk dipersembahkan pada masyarakat justru mengingkari martabat masyarakat, karena hal tersebut menghambat masyarakat untuk berperan serta dalam proses. Sedangkan intervensi dimaksudkan bahwa dalam pencapaian perubahan sosial dengan pemerataan kesejahteraan bagi semua penduduk tidak terlepas dari campur tangan pemerintah, karena pemerintah yang menguasai berbagai sumber daya (*Strategies for Social Development by Governments*). Hal tersebut juga berkaitan dengan penumbuhan keberdayaan mereka dalam program-program pembangunan, apalagi yang memang berskala lokal dan menyangkut kebutuhan dasar masyarakat sudah sewajarnya didesentralisasikan pada masyarakat setempat untuk direncanakan dan dilaksanakan. Peran pemerintah terbatas dalam hal penyediaan dana stimulan dan memfasilitasinya.

Banyak pembahasan yang dinamis tentang pembangunan desa, dan diantara berbagai tema yang berulang-ulang dimunculkan, Bryant & White (1987:389) menyebutkan tiga hal yang penting dan menentukan tentang pembahasan tersebut, yakni :

- 1) Pentingnya organisasi lokal yang partisipatif dan beorientasi pada belajar dari pengalaman, yang merupakan salah satu cara pokok untuk menanggulangi kekeliruan-kekeliruan dan ketidakpastian

dalam lingkungan pembangunan yang sangat tidak pasti.

- 2) Tidak dapat hanya dengan mengandalkan kompetensi teknokratik semata-mata yang dianggap sebagai “pemberesan kilat”. Kompetensi tersebut dianggap menggunakan top down planning yang kecenderungannya bukannya merupakan bagian dari jalan keluar, melainkan justru merupakan bagian dari permasalahan.
- 3) Pentingnya menyimak kebutuhan-kebutuhan yang spesifik dari masyarakat lokal yang dipengaruhi oleh aspek sosial dan budayanya. Kompleksitas budaya lingkungan itu merupakan bagian penting dari kehidupan lokal.

Secara khusus, Bryant & White (1987:391) menyikapi pembangunan desa sebagai suatu proses yang mempunyai banyak dimensi permasalahan dan penyelesaiannya tidak bersifat instant, lebih jelasnya, yaitu : Bahwa pemecahan yang cepat dan tepat bagi pembangunan desa tidak ada, khususnya jika pembangunan dipahami dalam hubungan dengan kapasitas, keadilan dan penumbuhan kekuasaan (*empowerment*) dalam suatu dunia yang lestari, berkecukupan dan saling bergantung. Dengan demikian siapapun yang terlibat dalam pengelolaan pembangunan desa harus menghindari dua hal yang sangat merugikan yaitu sikap pesimistik dan metode pemecahan yang simplistik.



Dapat disimpulkan bahwa konsep pembangunan desa telah menempatkan perlakuan terhadap masyarakat dalam pembangunan pada posisi yang begitu berarti dan sentral. Sehingga keterlibatannya dalam proses pembangunan menjadi titik penentu apakah proses pembangunan itu menjadi wahana proses belajar atau hanya sekedar sebuah rekayasa yang mana pemerintah menjadi pemain tunggal. Dengan demikian penekanan pada aspek “proses” memiliki arti penting. Proses belajar mengandung makna bahwa setiap kekurangan dan kelemahan yang muncul dalam proses pelaksanaan program pembangunan menjadi informasi yang penting dan untuk itu dilakukan upaya-upaya penanggulangannya.

c. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat adalah konsep yang berkembang dari masyarakat budaya barat sejak lahirnya Eropa modern pada pertengahan abad 18. Dalam perjalanannya sampai kini telah mengalami proses dialektika dan akhirnya menemukan konsep ke-masa kini-an, yang telah umum digunakan. Secara umum pemberdayaan dalam pembangunan meliputi proses pemberian kekuasaan untuk meningkatkan posisi sosial, ekonomi, budaya dan politik dari masyarakat yang bersifat lokal, sehingga masyarakat mampu memainkan peranan yang signifikan dalam pembangunan.

Perspektif partisipasi hendaknya diarahkan untuk pemberdayaan masyarakat, bukan justru untuk mobilisasi. Hal tersebut sesuai pernyataan Tjokrowinoto (1987:44-45) yakni : Partisipasi telah cukup lama menjadi acuan pembangunan masyarakat. Akan tetapi makna partisipasi itu sendiri seringkali samar-samar dan kabur. Partisipasi malahan sering berbentuk mobilisasi dengan pendekatan cetak biru (*blueprint*) atau pendekatan yang datang dari atas. Dengan kondisi ini, peran serta masyarakat “terbatas” pada implementasi atau penerapan program masyarakat tidak dikembangkan dayanya menjadi kreatif dari dalam dirinya dan harus menerima keputusan yang sudah diambil. Sehingga makna partisipasi menjadi pasif. Jika partisipasi yang ada ternyata berasal dari atas, maka ia akan menjadi mobilisasi, yakni sekedar alat untuk mencapai apa yang diinginkan. Akan tetapi jika partisipasi sungguh-sungguh berasal dari bawah, maka akan mengarah pada distribusi kekuasaan atau pemberdayaan yang akan memungkinkan masyarakat memperoleh buah pembangunan yang lebih besar. Dari pemahaman tentang pentingnya mengedepankan proses pembangunan yang memberdayakan masyarakat, maka partisipasi masyarakat menjadi penting guna kelangsungan proses pembangunan itu sendiri, sebagaimana Uphoff (dalam Cernea, 1988:461) menyatakan :

Bahwa penting menyesuaikan perencanaan dan pelaksanaan program dengan kebutuhan dan kemampuan penduduk yang diharapkan untuk meraih manfaat darinya, sehingga mereka tidak lagi harus diidentifikasi sebagai “kelompok sasaran”. Harus

memandang mereka sebagai “pemanfaat yang diharapkan”. Merekalah yang akan diuntungkan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.

Namun demikian, partisipasi hendaknya diletakkan pada posisi yang proporsional dan sesuai dengan hakikatnya pada masyarakat dalam suasana keberdayaan yang aktif, bukan secara pasif, apalagi sampai dimobilisasi oleh outsider stakeholder. Lebih jelasnya dapat disimak dari pernyataan Uphoff dalam Cernea (1988:500), yang menyatakan : “Salah satu paradoks dalam mendorong partisipasi adalah bahwa dalam mempromosikan pembangunan dari bawah (bottom up planning), justru sering pula membutuhkan upaya dari atas.” Hal ini terlihat dalam wacana yang menggunakan pendukung atau promotor yang direkrut, dilatih dan ditempatkan di lapangan dari pusat untuk bekerja dengan penduduk pedesaan dan mengembangkan kapasitas organisasi diantara mereka.

Dengan demikian, pemberdayaan adalah partisipasi aktif, nyata dan mengutamakan potensi-potensi masyarakat yang dinamis dan hasilnya benar-benar terukur, sehingga pemberdayaan menjadi upaya korektif terhadap konsep pemberdayaan yang pasif itu. Pemberdayaan bertujuan menumbuhkan partisipasi aktif masyarakat dengan mengandalkan daya yang ada padanya. Dengan demikian makna partisipasi sebagaimana dinyatakan diatas, akan mengacu pada proses aktif, dimana masyarakat

penerima (*beneficiaries*) mempengaruhi arah dan pelaksanaan proyek pembangunan daripada hanya sekedar menerima manfaatnya saja.

Kemudian Sumodiningrat (1997:165) menyatakan, bahwa pemberdayaan masyarakat bertalian erat dengan upaya penanggulangan masalah-masalah pembangunan, seperti pengangguran, kemiskinan dan kesenjangan. Upaya memberdayakan masyarakat tersebut harus dilakukan melalui tiga cara, yaitu:

- 1) Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia dan masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu dengan mendorong, memberikan motivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
- 2) Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif dan nyata, penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya dalam memanfaatkan peluang.
- 3) Memberdayakan juga berarti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah.

Jadi pemberdayaan memerlukan cara-cara atau langkah-langkah konkrit untuk mewujudkannya. Tanpa langkah-langkah yang tepat, upaya pemberdayaan akan mengalami banyak kendala.

Pemberdayaan sebagai proses ataupun sebagai tujuan pada dasarnya akan memunculkan keberanian pada individu ataupun kelompok. Kondisi semula yang cenderung hanya menerima keadaan akan lebih berani bertindak untuk merubah keadaan. Bentuk keberanian itu juga dapat berupa menghadapi kekuasaan formal guna menghapus ketergantungannya pada kekuatan itu. Yang terlibat dalam pemberdayaan, yaitu sebagai upaya untuk memberikan kekuatan dan kemampuan, berarti di dalam pemberdayaan mengandung dua pihak yang perlu ditinjau dengan seksama yaitu pihak yang diberdayakan dan pihak yang memberdayakan. Agar dapat diperoleh hasil yang memuaskan diperlukan komitmen yang tinggi dari kedua pihak. Dari pihak pemberdaya harus beranjak dari pendekatan bahwa masyarakat tidak dijadikan obyek dari berbagai program dan proyek pembangunan, akan tetapi merupakan subyek dari upaya pembangunannya sendiri. Untuk itu, maka dalam pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan yang terarah, dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi kelompok sasaran dan menggunakan pendekatan kelompok.

Sebagai sesuatu yang baru dalam pembangunan, pemberdayaan masyarakat tidak luput dari berbagai bias, seperti :

- 1) Bahwa pemberdayaan masyarakat banyak dilakukan di tingkat bawah yang lebih memerlukan bantuan material daripada keterampilan teknis dan manajerial. Akibatnya sering terjadi pemborosan sumber daya dan dana karena kurang persiapan keterampilan teknis dan manajerial dalam pengembangan sumber daya manusia.
- 2) Anggapan bahwa teknologi yang diperkenalkan jauh lebih ampuh dari pada teknologi masyarakat itu sendiri.
- 3) Anggapan bahwa lembaga-lembaga yang telah berkembang dikalangan masyarakat cenderung tidak efisien dan kurang bahkan menghambat proses pembangunan. Akibatnya lembaga-lembaga tersebut kurang dimanfaatkan dan kurang ada ikhtiar untuk memperbaharui, memperkuat serta memberdayakannya (Kartasasmita, 1996:146-149).

Berkenaan dengan hal tersebut, Schumacher (dalam Lasito, 2002:28)

menyarankan sebagai berikut : Bantuan yang terbaik yang dapat diberikan pada masyarakat adalah bantuan intelektual yaitu berupa pemberian pengetahuan yang berguna. Bantuan ini jelas lebih baik daripada bantuan dalam bentuk barang. Karena sesuatu yang tidak diperoleh dengan usaha atau pengorbanan yang sungguh-sungguh tidak akan menjadi “milik sendiri”. Bantuan barang dapat diterima oleh penerima bantuan tanpa usaha dan pengorbanan. Karenanya jarang menjadi “milik sendiri”.

Memang disadari bahwa saat ini bantuan berupa pengetahuan itu sudah ada yang diberikan. Namun hal itu didasarkan pada anggapan bahwa “apa yang baik untuk si kaya pasti baik pula untuk si miskin”. Anggapan inilah yang ditentang Schumacher (1993:187) sebagai sesuatu yang salah. “Selama kita mengaku tahu, padahal sesungguhnya tidak tahu, maka kita

akan terus datang ke negara miskin dan memperagakan pada mereka segala yang indah yang dapat mereka lakukan kalau mereka sudah kaya.”

Pemberdayaan masyarakat juga dipandang sebagai proses yang lebih bernuansa humanis, sebagaimana dinyatakan oleh Kusnaka (dalam Hikmat, 2001:xi), sebagai berikut :

Bahwa pemberdayaan masyarakat tidak hanya mengembangkan potensi ekonomi rakyat, tetapi juga harkat martabat, rasa percaya diri dan harga diri serta terpeliharanya tatanan nilai budaya setempat. Pemberdayaan sebagai konsep sosial budaya yang implementatif dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat, tidak saja menumbuhkembangkan nilai tambah ekonomi tetapi juga nilai tambah sosial budaya.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, tampak bahwa hakekat pemberdayaan masyarakat adalah upaya dan proses yang dilakukan supaya masyarakat memiliki keleluasaan dalam menentukan pilihan-pilihan dalam hidupnya yang lebih khas dan lokal itu. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam berbagai kegiatan pembangunan desa. Mereka dapat menggerakkan segala potensi yang dimilikinya untuk dapat turut mewarnai hasil pembangunan yang diharapkan akan lebih sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat. Namun yang terpenting adalah bagaimana mengakomodir domain sosial, ekonomi, kultural dalam proses pemberdayaan masyarakat, disamping domain politik. Berbicara tentang pemberdayaan masyarakat, akan lebih efektif kalau menyentuh domain-domain tersebut.

## 2. Kelembagaan dan Peran Kelembagaan

Menurut Mubyarto (1989), yang dimaksud lembaga adalah organisasi atau kaedah-kaedah baik formal maupun informal yang mengatur perilaku dan tindakan anggota masyarakat tertentu baik dalam kegiatan-kegiatan rutin sehari-hari maupun dalam usahanya untuk mencapai tujuan tertentu. Pada dasarnya kelembagaan mempunyai dua pengertian yaitu : kelembagaan sebagai suatu aturan main (*rule of the game*) dalam interaksi personal dan kelembagaan sebagai suatu organisasi yang memiliki hierarki (Hayami dan Kikuchi, 1987). Kelembagaan sebagai aturan main diartikan sebagai sekumpulan aturan baik formal maupun informal, tertulis maupun tidak tertulis mengenai tata hubungan manusia dan lingkungannya yang menyangkut hak-hak dan perlindungan hak-hak serta tanggung jawabnya. Kelembagaan sebagai organisasi biasanya merujuk pada lembaga-lembaga formal seperti departemen dalam pemerintah, koperasi, bank dan sebagainya. Suatu kelembagaan (*instiution*) baik sebagai suatu aturan main maupun sebagai suatu organisasi, dicirikan oleh adanya tiga komponen utama (Pakpahan, dalam Nasution, 2002) yaitu :

- a) Batas kewenangan (*jurisdictional boundary*). Batas kewenangan merupakan batas wilayah kekuasaan atau batas otoritas yang dimiliki oleh seseorang atau pihak tertentu terhadap sumberdaya, factor produksi, barang dan jasa. Dalam suatu organisasi, batas kewenangan menentukan siapa dan apa yang tercakup dalam organisasi tersebut.



- b) Hak Kepemilikan (*Property right*). Konsep *property right* selalu mengandung makna sosial yang berimplikasi ekonomi. Konsep *property right* atau hak kepemilikan muncul dari konsep hak (*right*) dan kewajiban (*obligation*) dari semua masyarakat peserta yang diatur oleh suatu peraturan yang menjadi pegangan, adat dan tradisi atau *consensus* yang mengatur hubungan antar anggota masyarakat. Oleh karena itu, tidak ada seorang pun yang dapat mengatakan hak milik atau penguasaan apabila tidak ada pengesahan dari masyarakat sekarang. Pengertian diatas mengandung dua implikasi yakni, hak seseorang adalah kewajiban orang lain dan hak yang tercermin oleh kepemilikan (*ownership*) adalah sumber kekuasaan untuk memperoleh sumberdaya.
- c) Aturan representasi (*Rule of representation*). Aturan representasi mengatur siapa yang berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Keputusan apa yang diambil dan apa akibatnya terhadap *performance* akan ditentukan oleh kaidah representasi yang digunakan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam proses ini bentuk partisipasi ditentukan oleh keputusan kebijaksanaan organisasi dalam membagi beban dan manfaat terhadap anggota dalam organisasi tersebut. Terkait dengan komunitas perdesaan, maka terdapat beberapa unit-unit sosial (kelompok, kelembagaan dan organisasi) yang merupakan aset untuk dapat dikembangkan dalam rangka mencapai

tujuan pembangunan. Pengembangan kelembagaan di tingkat lokal dapat dilakukan dengan sistem jejaring kerjasama yang setara dan saling menguntungkan.

Menurut Sumarti, dkk (2008), kelembagaan di perdesaan dapat dibagi ke dalam dua kelompok yaitu : pertama, lembaga formal seperti pemerintah desa, BPD, KUD, dan lain-lain. Kedua, kelembagaan tradisional atau lokal. Kelembagaan ini merupakan kelembagaan yang tumbuh dari dalam komunitas itu sendiri yang sering memberikan “asuransi terselubung” bagi kelangsungan hidup komunitas tersebut. Kelembagaan tersebut biasanya berwujud nilai-nilai, kebiasaan-kebiasaan dan cara-cara hidup yang telah lama hidup dalam komunitas seperti kebiasaan tolong-menolong, gotong-royong, simpan pinjam, arisan, lumbung paceklik dan lain sebagainya. Keberadaan lembaga di perdesaan memiliki fungsi yang mampu memberikan “energi sosial” yang merupakan kekuatan internal masyarakat dalam mengatasi masalah-masalah mereka sendiri.

Peran kelembagaan sangat penting dalam mengatur sumberdaya dan distribusi manfaat, untuk itu unsur kelembagaan perlu diperhatikan dalam upaya peningkatan potensi desa guna menunjang pembangunan desa. Dengan adanya kelembagaan petani dan ekonomi desa sangat terbantu dalam hal mengatur silang hubungan antar pemilik input dalam menghasilkan output ekonomi desa dan dalam mengatur distribusi dari output tersebut.

### **3. Badan Usaha Milik Desa (BUMDES)**

#### **a. Pengertian BUMDES**

Pengertian BUMDES atau Badan Usaha Milik Desa menurut Permendagri No. 39 Tahun 2010 tentang BUMDES adalah usaha desa yang dibentuk/didirikan oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) adalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintah desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah desa dapat mendirikan badan usaha sesuai dengan potensi dan kebutuhan desa. Dijelaskan juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa bahwa untuk meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat, pemerintah desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Hal tersebut berarti pembentukan BUMDES didasarkan pada kebutuhan, potensi, dan kapasitas desa, sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Perencanaan dan pembentukan BUMDES adalah atas prakarsa masyarakat desa.

#### **b. Landasan Hukum BUMDES**

Dasar pembentukan BUMDES Desa Karangrejek adalah UU No. 32 tahun 2004 pasal 213, Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005, dan diatur

lebih rinci melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 tahun 2010 tentang BUMDES.

c. Tujuan BUMDES

Berikut ini adalah tujuan utama dari pendirian BUMDES :

- 1) Mendorong perkembangan perekonomian desa
- 2) Meningkatkan pendapatan asli desa
- 3) Meningkatkan kreatifitas dan peluang usaha ekonomi produktif masyarakat desa yang berpenghasilan rendah
- 4) Mendorong berkembang usaha mikro sektor informal

BUMDES didirikan berdasarkan kebutuhan dan potensi desa yang merupakan prakarsa masyarakat desa. Artinya usaha yang kelak akan diwujudkan adalah digali dari keinginan dan hasrat untuk menciptakan sebuah kemajuan di dalam masyarakat desa. Berkaitan dengan alasan ini maka seharusnya BUMDES mampu untuk memberikan kontribusi secara signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Terdapat tujuh ciri utama yang membedakan BUMDES dengan lembaga ekonomi komersial pada umumnya yaitu:

- 1) Badan ini dimiliki oleh desa dan dikelola secara bersama
- 2) Modal usaha bersumber dari desa (51%) dan dari masyarakat (59%) melalui penyertaan modal (saham atau andil)

- 3) Operasionalisasinya menggunakan falsafah bisnis yang berakar dari budaya lokal (*local wisdom*)
- 4) Bidang usaha yang dijalankan berdasarkan pada potensi dan hasil informasi pasar
- 5) Keuntungan yang diperoleh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan desa (*village policy*)
- 6) Difasilitasi oleh Pemerintah, Pemprov, Pemkab, dan Pemdes
- 7) Pelaksanaan operasionalisasi dikontrol secara bersama (Pemdes, BPD, dan anggota)

**d. Pendirian BUMDES**

Dinyatakan dalam undang-undang bahwa BUMDES dapat didirikan sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Maksud dari kebutuhan dan potensi desa adalah sebagai berikut :

- 1) Kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok
- 2) Tersedianya sumber daya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan yang terdapat permintaan dari pasar
- 3) Adanya unit-unit usaha yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi

BUMDES merupakan wahana untuk menjalankan usaha di desa.

Usaha desa adalah jenis usaha yang berupa pelayanan ekonomi desa seperti,

usaha jasa, penyaluran sembilan bahan pokok, perdagangan hasil pertanian, serta industri dan kerajinan rakyat. Berikut ini adalah syarat pembentukan BUMDES menurut Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 :

- 1) Atas inisiatif pemerintah desa dan atau masyarakat, terutama dalam berdasarkan musyawarah warga desa
- 2) Adanya potensi usaha masyarakat
- 3) Sesuai dengan kebutuhan masyarakat, terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok
- 4) Tersedianya sumber daya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan desa
- 5) Tersedianya sumber daya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian masyarakat desa
- 6) Adanya unit-unit usaha masyarakat yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi
- 7) Untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan asli desa.

Pembentukan BUMDES harus dilakukan berdasarkan kebutuhan masyarakat yang dituangkan dalam musyawarah desa. Melalui musyawarah desa yang dihadiri oleh kepala desa, BPD (Badan Permusyawaratan Desa), dan masyarakat kemudian menyepakati untuk dibentuk suatu BUMDES.

Mekanisme pembentukan BUMDES menurut Permendagri Nomor 39 Tahun 2010 adalah sebagai berikut:

- 1) Rembug desa/musyawarah untuk menghasilkan kesepakatan
- 2) Kesepakatan dituangkan dalam AD/ART yang sekurang-kurangnya berisi: organisasi dan tata kerja, penetapan personil, sistem pertanggung jawaban dan pelaporan, bagi hasil, dan kepailitan
- 3) Pengusulan materi kesepakatan sebagai draft peraturan desa
- 4) Penerbitan peraturan desa

Setelah segala persyaratan pendirian BUMDES sudah terpenuhi, kemudian BUMDES disahkan dan ditetapkan dengan peraturan desa. Peraturan lebih lanjut terkait dengan tata cara pendirian dan pengelolaan BUMDES menurut PP Nomor 72 tahun 2005 diserahkan kepada pemerintah daerah masing-masing di seluruh Indonesia. Artinya pembentukan BUMDES di setiap daerah adalah berbeda satu dengan yang lainnya, tergantung pada kebutuhan dan potensi daerahnya masing-masing. Peraturan daerah yang diterbitkan terkait dengan tata cara pendirian dan pengelolaan BUMDES sekurang-kurangnya memuat hal sebagai berikut:

- 1) Bentuk badan hukum
- 2) Kepengurusan
- 3) Hak dan kewajiban
- 4) Permodalan

- 5) Bagi hasil usaha
- 6) Kerjasama dengan pihak ketiga

Keterlibatan pemerintah desa sebagai pendiri BUMDES bersama masyarakat diharapkan mampu memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang diwujudkan dalam bentuk perlindungan atas intervensi yang merugikan dari pihak ketiga (baik dari dalam maupun dari luar desa). Pemerintah desa harus ikut berperan pada pembentukan BUMDES sebagai badan hukum yang berpijak pada tata aturan perundang-undangan yang berlaku, serta sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa.

Melalui mekanisme *self help* dan *member-base*, maka BUMDES juga merupakan perwujudan partisipasi masyarakat desa secara keseluruhan, sehingga tidak menciptakan model usaha yang dikuasai oleh kelompok tertentu di tingkat desa. Artinya, tata aturan yang terwujud adalah mekanisme kelembagaan yang solid. Penguatan kapasitas kelembagaan akan mengarah pada adanya tata aturan yang mengikat seluruh anggota.



e. Pengelolaan BUMDES

Berikut ini adalah persyaratan untuk pengelolaan BUMDES :

- 1) Pengurus yang berpengalaman dan atau profesional
- 2) Mendapat pengawasan secara internal maupun eksternal
- 3) Mendapat pembinaan dari manajemen
- 4) Menganut prinsip transparansi, akuntabel, dapat dipercaya dan rasional
- 5) Melayani kebutuhan masyarakat dengan baik dan adil

Pengelolaan BUMDES harus dijalankan dengan menggunakan prinsip kooperatif, partisipatif, transparansi, kesetaraan, akuntabel, berkelanjutan, dan professional. Berikut ini adalah penjelasan dari prinsip-prinsip yang harus dijalankan oleh BUMDES:

1) Kooperatif

Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDES harus mampu melakukan kerjasama yang baik demi pengembangan dan kelangsungan hidup usahanya.

2) Partisipatif

Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDES harus bersedia secara sukarela atau diminta memberikan dukungan dan kontribusi yang dapat mendorong kemajuan usaha BUMDES.

3) Transparan

Aktivitas yang berpengaruh terhadap kepentingan masyarakat umum harus dapat diketahui oleh segenap lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.

4) Kesetaraan (emansipasi)

Semua pihak yang terlibat dalam pengelolaan Alokasi Dana Kampung mempunyai hak dan kedudukan yang sama.

5) Akuntabel

Seluruh kegiatan usaha harus dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun administratif.

6) Berkelanjutan

Kegiatan usaha harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat dalam wadah BUMDES.

7) Profesional

Kegiatan usaha harus dikelola secara professional dengan orang-orang yang profesional juga sebagai pengurus.

Pengelolaan BUMDES harus diutamakan demi kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pendapatan asli desa. Tujuan pengelolaan BUMDES adalah sebagai berikut :

- 1) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (Standar Pelayanan Minimal), agar berkembang usaha masyarakat di desa

- 2) Memberdayakan desa sebagai wilayah yang otonom berkenaan dengan usaha-usaha produktif bagi upaya pengentasan kemiskinan, pengangguran, dan peningkatan PADes.
- 3) Meningkatkan kemandirian dan kapasitas desa serta masyarakat dalam melakukan penguatan ekonomi di desa.

Tata cara pengelolaan dan pendirian BUMDES telah diatur secara terperinci oleh Pemerintah Kabupaten/Kota melalui Perda. Selanjutnya tata cara ini akan dijadikan acuan bagi desa untuk mendirikan BUMDES. Masyarakat dan pemerintah desa saling bekerja sama untuk memprakarsai pendirian BUMDES melalui forum musyawarah desa/rembug desa.

f. Keuangan BUMDES

Masalah keuangan dalam BUMDES secara umum diatur dalam Kemendagri Nomor 39 Tahun 2010 dan PP Nomor 72 Tahun 2005. Berikut ini adalah sumber-sumber permodalan BUMDES:

- 1) Pemerintah Desa
- 2) Tabungan masyarakat
- 3) Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- 4) Pinjaman
- 5) Penyertaan modal pihak lain atau kerja sama bagi hasil atas dasar saling menguntungkan.

Modal BUMDES yang berasal dari pemerintah desa adalah merupakan kekayaan desa yang dipisahkan. Dana bantuan yang diberikan oleh pemerintah, Pemprov, Pemkab/pemkot dapat berupa dana untuk tugas pembantuan. Kerjasama usaha dapat dilakukan BUMDES dengan pihak swasta dan masyarakat. BUMDES dapat melakukan pinjaman keuangan kepada lembaga keuangan yang sah atau kepada pemerintah daerah. Persentase permodal BUMDES 51% adalah berasal dari desa, sementara sisanya berasal dari penyertaan modal dari pihak lain.

g. Pengawasan dan Laporan Pertanggungjawaban BUMDES

Proses pertanggungjawaban pengelolaan BUMDES dilakukan setiap akhir periode tahun anggaran. Pengelola wajib menyusun laporan pertanggungjawaban untuk disampaikan dalam forum musyawarah desa. Musyawarah desa akan dihadiri oleh elemen pemerintahan desa, elemen masyarakat, serta seluruh pengurus yang ada dalam struktur organisasi BUMDES. Laporan pertanggungjawaban yang dibuat antara lain memuat sebagai berikut:

- 1) Laporan kinerja pengelola selama satu periode/tahunan
- 2) Kinerja usaha yang menyangkut realisasi kegiatan usaha, upaya pengembangan, dan indikator keberhasilan.
- 3) Laporan Keuangan termasuk rencana pembagian laba usaha
- 4) Rencana-rencana pengembangan usaha yang belum terealisasi

- 5) Proses pertanggungjawaban dilakukan sebagai upaya evaluasi tahunan serta upaya-upaya pengembangan ke depan
- 6) Mekanisme dan tata tertib pertanggungjawaban ini disesuaikan dengan AD/ART

Mekanisme dan prosedur pengawasan BUMDES ditentukan dalam AD/ART pada saat pendirian badan usaha. Prosedur pengawasan dapat dirubah sesuai dengan kebutuhan dengan kesepakatan masyarakat dan pengurus BUMDES. Pengawasan dilakukan oleh Dewan Komisaris, dan jika dirasa perlu bisa ditambah dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Sesuai dengan peran Pemkab/Kota yang berperan sebagai fasilitator usaha BUMDES.

Mekanisme pengawasan biasanya dilakukan dengan cara monitoring dan evaluasi. Proses monitoring dilakukan secara berkelanjutan, sehingga bisa memantau kegiatan BUMDES dengan baik. Evaluasi dilakukan per-triwulan atau sewaktu-waktu jika dianggap perlu sesuai ketentuan AD/ART.

#### **4. Kesejahteraan Masyarakat**

Secara umum, istilah kesejahteraan sosial sering diartikan sebagai kondisi sejahtera (konsepsi pertama), yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan perawatan kesehatan. Pengertian

kesejahteraan sosial juga menunjuk pada segenap aktifitas pengorganisasian dan pendistribusian pelayanan sosial bagi kelompok masyarakat, terutama kelompok yang kurang beruntung (*disadvantage groups*). Penyelenggaraan berbagai skema perlindungan sosial (*social protection*) baik yang bersifat formal maupun informal adalah contoh aktivitas kesejahteraan sosial (Suharto, 2009).

Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial Pasal 1 Ayat 1, Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar bisa hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Upaya untuk mewujudkan suatu kesejahteraan sosial, meliputi rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, pemberdayaan sosial, dan jaminan sosial.

Jaminan kesejahteraan adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Tujuan dari kesejahteraan berdasarkan UU Nomor 11 Pasal 3 Tahun 2009, adalah sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup.
- 2) Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian.
- 3) Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial.
- 4) Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan.
- 5) Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Ada beberapa definisi kesejahteraan sosial menurut para ahli, yaitu:

- 1) Menurut Walter A. Friedlander, 1961 dalam Pengantar Kesejahteraan Sosial oleh Drs. Syarif Muhidin, Msc. "Kesejahteraan sosial adalah sistem yang terorganisir dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga yang bertujuan untuk membantu individu dan kelompok untuk mencapai standar hidup dan kesehatan yang memuaskan dan relasi-relasi pribadi dan sosial yang memungkinkan mereka mengembangkan kemampuannya sepuh mungkin dan meningkatkan kesejahteraannya secara selaras dengan kebutuhan keluarga dan masyarakat."
- 2) Menurut Dwi Heru Sukoco, 1995 dari buku *Introduction to Social Work Practice* oleh Max Siporin. "Kesejahteraan sosial mencakup semua bentuk intervensi sosial yang secara pokok dan langsung untuk meningkatkan keadaan yang baik antara individu dan masyarakat secara keseluruhan. Kesejahteraan sosial mencakup semua tindakan dan proses secara langsung yang mencakup tindakan dan pencegahan masalah sosial, pengembangan sumber daya manusia dan peningkatan kualitas hidup."
- 3) Sebagaimana batasan PBB, kesejahteraan sosial adalah kegiatan-kegiatan yang terorganisasi yang bertujuan untuk membantu individu atau masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat (Suharto, 2005).

Mengacu pada pengertian-pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep kesejahteraan memiliki beberapa kata kunci yaitu terpenuhinya kebutuhan dasar, dan juga dapat melaksanakan fungsi sosial warga negara. Pencapaian kesejahteraan dilakukan dengan melakukan berbagai usaha, baik di bidang perdagangan, pertanian, pendidikan, kesehatan, serta keagamaan. Upaya untuk mencapai kesejahteraan dapat dilakukan secara individu atau kelompok. Pencapaian secara kelompok dapat diupayakan dengan membentuk

paguyuban, koperasi, asosiasi, dan organisasi lainnya. Kesejahteraan terdiri dari dua macam yaitu:

a. Kesejahteraan Perorangan

Kesejahteraan Perorangan adalah kesejahteraan yang menyangkut kejiwaan (*state of mind*). Perorangan yang diakibatkan oleh pendapatan kemakmuran dan factor-faktor ekonomi lainnya, Kesejahteraan perorangan sinonim dengan tingkat terpenuhinya kebutuhan dari warga yang bersangkutan. Sepanjang terpenuhinya kebutuhan ini tergantung dari faktor-faktor ekonomis, oleh karena itu kesejahteraan perorangan selalu merupakan saldo dari “*utilities*” yang positif dan yang negatif. Dalam “*utilities*” yang positif termasuk kenikmatan yang diperoleh masyarakat dari semua barang langka pada dasarnya dapat memenuhi kebutuhan manusia. Dalam “*utilities*” negatif termasuk biaya-biaya yang dibutuhkan untuk memperoleh barang-barang itu (seperti, membuang waktu senggang) dan dampak-dampak negatif dari perbuatan-perbuatan warga lain (seperti, dampak negatif terhadap lingkungan) dimana kesejahteraan perorangan adalah kesejahteraan individu saja.

b. Kesejahteraan Masyarakat

Kesejahteraan Masyarakat adalah kesejahteraan semua perorangan secara keseluruhan anggota masyarakat. Dalam hal ini kesejahteraan yang



dimaksudkan adalah kesejahteraan masyarakat. Adapun tahapan yang harus diperhatikan dalam meningkatkan kesejahteraan diantaranya:

- 1) Adanya persediaan sumber-sumber pemecahan masalah yang dapat digunakan. Dalam hal ini memang harus diperhatikan, dalam menyelesaikan permasalahan yang ada khususnya dalam meningkatkan kesejahteraan, karena tanpa adanya sumber pemecahan masalah maka masalah tersebut akan tetap ada.
- 2) Pelaksanaan usaha dalam menggunakan sumber-sumber pemecahan masalah harus efisien dan tepat guna. Pada tahap ini kita harus dapat menyelesaikan antara masalah yang ada dengan sumber pemecahan masalah yang tepat dan dapat selesai dengan cepat.

Pelaksanaan usaha untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat harus bersifat demokratis. Dalam hal ini meningkatkan kesejahteraan perekonomian masyarakat lebih baik masyarakat tersebut dilibatkan langsung didalamnya. Dalam mencapai kesejahteraan ini, maka tidak lepas dari faktor-faktor yang mendukung usaha peningkatan pendapatan serta pemanfaatan sumber-sumber serta sarana yang ada. Faktor-faktor yang mendukung tersebut dapat diterangkan sebagai berikut, seperti yang diungkapkan oleh Usman Yatim (1992: 243), dalam upaya

peningkatan pendapatan dapat diukur melalui faktor-faktor produksi, antara lain:

1) Modal

Merupakan faktor produksi yang sangat esensial bagi fakir miskin dalam proses peningkatan mutu kehidupannya.

2) Ketrampilan

Merupakan faktor produksi yang sangat strategis dalam meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan fakir miskin

3) Teknologi

Teknologi dapat dimanfaatkan sebagai usaha dalam meningkatkan kesejahteraan fakir miskin, karena teknologi juga dapat terbentuk metode baru dalam berproduksi.

4) Lahan Usaha

Lahan usaha merupakan faktor yang sangat dibutuhkan bagi peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat.

## **5. Dampak Kebijakan Publik**

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata (Dye, 1981). Menurut Anderson (1984), semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang, harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata. *Output* kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan

pemerintah. Kegiatan ini diukur dengan standar tertentu. Angka yang terlihat hanya memberikan sedikit informasi mengenai *outcome* atau dampak kebijakan public, karena untuk menentukan *outcome* kebijakan publik perlu diperhatikan perubahan yang terjadi dalam lingkungan atau sistem politik yang disebabkan oleh aksi politik. Menurut sebagian pakar (Dye, 1981 ; Anderson, 1984), terdapat sejumlah dampak kebijakan yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan, yakni :

- a. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target.

Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas. Misalnya masyarakat miskin (berdasarkan kriteria tertentu), para pengusaha kecil, atau siapa saja yang menjadi sasaran. Efek yang dituju oleh kebijakan juga harus ditentukan. Jika berbagai kombinasi sasaran tersebut dijadikan fokus masa analisisnya menjadi lebih rumit karena prioritas harus diberikan kepada berbagai efek yang dimaksud. Disamping itu, perlu dipahami bahwa kebijakan kemungkinan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan.

- b. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target.

Hal ini disebut efek eksternalitas atau *spillover*, karena jumlah sejumlah *outcome* kebijakan publik sangat berarti dipahami dengan istilah eksternalitas.

- c. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang yang akan berpengaruh pada kelompok sasaran maupun di luar sasaran.
- d. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain, yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik sehingga kebijakan tersebut dapat terlaksana sedemikian rupa.
- e. Biaya tidak langsung kebijakan , yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan-kegiatan lainnya. Biaya tersebut sering tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan publik karena sebagian tidak dapat dikuantifikasi.

Secara teoritis, dampak kebijakan tidak sama dengan *output* kebijakan. Oleh karena itu menurut Dye (1981), penting untuk tidak mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintah semata. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali terlihat adalah pengukuran aktivitas pemerintah semata-mengukur *output* kebijakan. Dalam menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran *output* kebijakan publik sangat penting untuk diperhatikan. Namun, dalam menilai dampak kebijakan publik, perlu ditemukan identitas perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah.

Evaluasi kebijakan dalam perspektif alur proses atau siklus kebijakan publik, menempati posisi terakhir setelah implementasi kebijakan, sehingga sudah sewajarnya jika kebijakan publik yang telah dibuat dan dilaksanakan

lalu dievaluasi. Dari evaluasi akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan, sehingga secara normatif akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan dapat dilanjutkan atau perlu perbaikan sebelum dilanjutkan, atau bahkan harus dihentikan. Evaluasi juga menilai keterkaitan antara teori (kebijakan) dengan prakteknya (implementasi) dalam bentuk dampak kebijakan, apakah dampak tersebut sesuai dengan yang diperkirakan atau tidak. Dari hasil evaluasi pula kita dapat menilai apakah sebuah kebijakan/program memberikan manfaat atau tidak bagi masyarakat yang dituju. Secara normatif fungsi evaluasi sangat dibutuhkan sebagai bentuk pertanggung-jawaban publik, terlebih di masa masyarakat yang makin kritis menilai kinerja pemerintah.

Dalam studi evaluasi, menurut Finsterbusch dan Motz (dalam Samudro dkk, 1994) terdapat 4 (empat) jenis evaluasi yaitu:

- 1) *Single program after only*, merupakan jenis evaluasi yang melakukan pengukuran kondisi atau penilaian terhadap program setelah meneliti setiap variabel yang dijadikan kriteria program. Sehingga analis tidak mengetahui baik atau buruk respon kelompok sasaran terhadap program.
- 2) *Single program before-after*, merupakan penyempurnaan dari jenis pertama yaitu adanya data tentang sasaran program pada waktu sebelum dan setelah program berlangsung.

- 3) *Comparative after only*, merupakan penyempurnaan evaluasi kedua tapi tidak untuk yang pertama dan analisis hanya melihat sisi keadaan sasaran bukan sasarannya.
- 4) *Comparative before-after*, merupakan kombinasi ketiga desain sehingga informasi yang diperoleh adalah efek program terhadap kelompok sasaran.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis evaluasi *single program before-after*. Informasi yang diperoleh dari jenis evaluasi ini adalah keadaan kelompok sasaran sebelum dan setelah program dilaksanakan, efektivitas program dalam kelompok sasaran tertentu, dan dampak dari implementasi suatu kebijakan.

## **B. Penelitian Yang Relevan**

1. Angger Sekar Manikam. 2010. *Implementasi Program Badan Usaha Milik Desa Di Desa Ngeposari Kecamatan Semanu Kabupaten Gunung Kidul Tahun 2009*. Dipublikasikan sebagai Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UMY.

Tujuan berdirinya BUMDES di Desa Ngeposari adalah untuk meningkatkan perekonomian desa, meningkatkan pendapatan asli desa (PADSA), meningkatkan pengelolaan berpotensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan. Menggunakan teknik pengumpulan data dengan

wawancara, serta literatur dan studi pustaka yang melibatkan berbagai elemen masyarakat desa beserta pemerintah desa dan instansi terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program badan usaha milik desa ini belum berjalan dengan baik. Kenyataan tersebut dapat dilihat dari tingkat partisipasi masyarakat desa masih rendah serta program-program badan usaha milik desa yang belum berjalan secara keseluruhan serta belum dapat mengakomodir kepentingan,` potensi serta kebutuhan petani sebagaimana tujuan utama pendirian BUMDES tersebut. Persamaan dengan penelitian peneliti:

- a. Jenis penelitian bersifat deskriptif kualitatif
- b. Data/informasi dikumpulkan dalam aneka macam cara: observasi, wawancara, intisari dokumen, dan diproses melalui pencatatan, pengetikan, dan dokumentasi.
- c. Membahas tentang implementasi Kebijakan BUMDES di sebuah Desa

2. Abdul Qodir. 2011. *Analisis Kelembagaan dalam Upaya Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat ( Studi Kasus Peranan Koperasi Jasa Keuangan Dalam Pelaksanaan Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Kelurahan di Kelurahan Kebon Kosong Kecamatan Kemayoran Kotamadya)*. Dipublikasikan sebagai tesis jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial Kekhususan Pembangunan Sosial FISIPOL UI.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mempelajari peran lembaga local dalam upaya mewujudkan ketahanan ekonomi masyarakat sebagai bagian dari

pembangunan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang menghasilkan data yang deskriptif dan diperoleh melalui wawancara yang mendalam dengan para informan. Koperasi Jasa Keuangan (KJK) PEMK merupakan organisasi local yang dibentuk oleh masyarakat dan berada ditengah-tengah komunitas masyarakat kelurahan, namun belum menjadi sebuah lembaga local karena harus menempuh proses pelebagaan didalamnya. Persamaan dengan Penelitian peneliti :

- a. Menggunakan pendekatan kualitatif
- b. Jenis penelitian bersifat deskriptif kualitatif
- c. Data/informasi dikumpulkan dalam aneka macam cara: observasi, wawancara, intisari dokumen, dan diproses melalui pencatatan, pengetikan, dan dokumentasi.
- d. Menmbahas mengenai jasa keuangan di tingkat kelurahan

### **C. Kerangka Pemikiran**

Dampak kebijakan publik merupakan sebuah studi evaluasi terhadap suatu kebijakan pemerintah yang sudah diimplementasikan kepada sasaran kebijakan. Dalam setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pasti memiliki tujuan-tujuan. Dengan adanya kebijakan yang dikeluarkan diharapkan akan membuat keadaan masyarakat menjadi lebih baik. Setiap kebijakan pasti menimbulkan suatu dampak bagi sasaran kebijakan. Begitu pun dengan kebijakan BUMDES



bagi kesejahteraan masyarakat di Desa Karangrejek Kecamatan Wonosari Kabupaten Gunung Kidul.

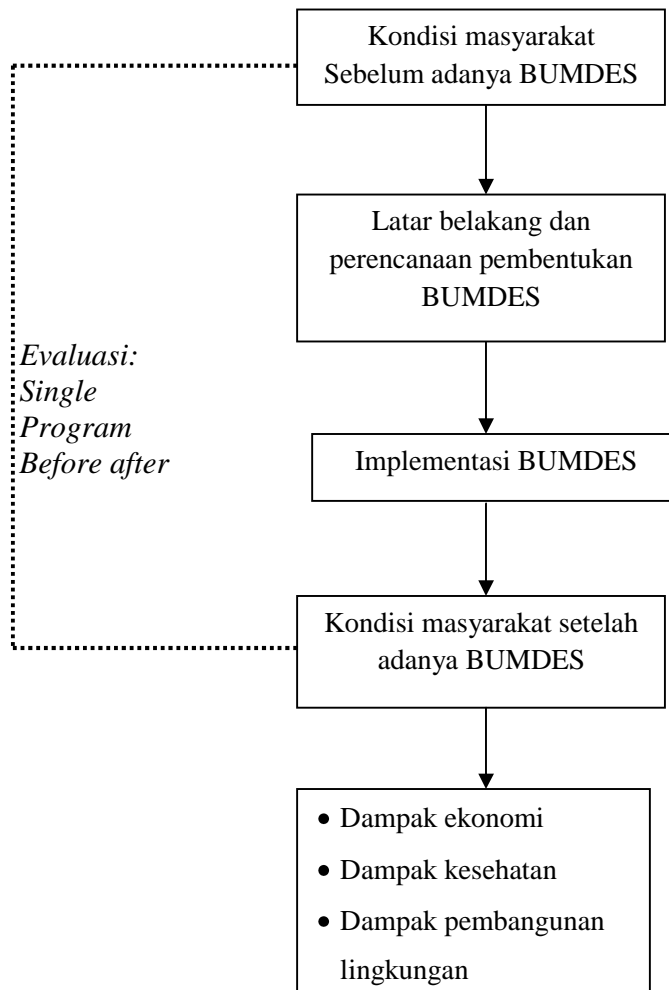
Kebijakan BUMDES ini dikeluarkan dengan tujuan salah satunya adalah untuk mensejahterakan masyarakat desa. Bentuk dari BUMDES ini adalah suatu lembaga ekonomi yang dikelola seluruhnya oleh masyarakat desa. Dengan kebijakan ini, diharapkan dapat menaikkan pendapatan masyarakat, mengatasi pengangguran, berkurangnya penduduk miskin, dan meningkatnya tingkat kesehatan sehingga masyarakatnya sejahtera.

Oleh karena itu, diperlukan suatu studi evaluasi kebijakan untuk mengetahui bagaimana dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut. Evaluasi dampak dalam penelitian ini menggunakan jenis studi evaluasi yang dikemukakan oleh Finsterbusch dan Motz (dalam Wibawa, 1994: 74) yaitu menggunakan *single program before after*. Dimana evaluator hanya menggunakan kelompok eksperimen yaitu kelompok yang dikenai kebijakan untuk memperoleh data dari evaluasi dampak kebijakan ini. Dalam menggunakan jenis evaluasi *single program before after* ini untuk memperoleh data mengenai keadaan masyarakat sebelum dan setelah adanya BUMDES.

Hasil dari evaluasi dampak kebijakan nantinya dapat bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang apakah kebijakan tersebut tetap dilanjutkan, diperbaiki atau malah dihilangkan. Diharapkan suatu kebijakan yang akan datang nanti bisa lebih baik. Sehingga

dalam pembuatan kebijakan tidak ada pihak-pihak yang dirugikan. Dengan adanya evaluasi dampak kebijakan diharapkan juga memberikan pengaruh terhadap perumusan kebijakan dikemudian hari. Sehingga pentingnya evaluasi dampak ini untuk melihat apakah suatu kebijakan sudah sesuai dengan kondisi dan masyarakat yang terkena langsung kebijakan tersebut.

Gambar kerangka pemikiran dalam penelitian disajikan dalam bagan berikut.



Gambar 1. kerangka pemikiran

**D. Pertanyaan Peneliti**

1. Bagaimana tanggapan masyarakat dengan adanya BUMDES di Desa Karangrejek?
2. Apa keunggulan BUMDES Karangrejek dari BUMDES lainnya?
3. Bagaimana dampak dari segi ekonomi masyarakat setelah adanya BUMDES?
4. Bagaimana dampak dari segi kesehatan masyarakat setelah adanya BUMDES?
5. Bagaimana pembangunan lingkungan bagi masyarakat di Desa Karangrejek setelah adanya BUMDES?